

Estudios Sociales

Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional

Volumen 29, Número 53. Enero - Junio 2019

Revista electrónica. ISSN: 2395-9169



Políticas alimentarias
y derechos humanos en México

Politics of food
and human rights in Mexico

DOI: <https://dx.doi.org/10.24836/es.v29i53.657>

PII: e19657

Juquila Araceli González-Nolasco**:
orcid.org/0000-0002-2347-8352

Jorge Martín Cordero-Torres**:
orcid.org/0000-0002-8938-4017

Fecha de recepción: 05 de septiembre de 2018

Fecha de envío a evaluación: 17 de octubre de 2018

Fecha de aceptación: 17 de febrero de 2019

*Universidad del Istmo.

Campus Ixtepec. Oaxaca, México.

**Jorge Martín Cordero Torres

Universidad del Istmo

Campus Ixtepec; Oaxaca, México.

Carretera Ixtepec-Chihuitán.

Ciudad Universitaria S/N.

Ciudad Ixtepec, Oaxaca, México. C. P. 70110.

Teléfono: 01(971) 7 12 70 50 Ext. 215.

Autor para correspondencia:

j_cordero63@hotmail.com

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.
Hermosillo, Sonora, México



Resumen / Abstract

Objetivo: Identificar las acciones (políticas públicas) tendientes a generar las condiciones que posibiliten o no la materialización del derecho a la alimentación, su realización efectiva, en las zonas más marginadas de México. **Metodología:** Desde el campo de las políticas públicas se recupera el Enfoque Basado en Derechos como una herramienta metodológica útil para el análisis, diseño e implementación de la política alimentaria. Desde la teoría constitucionalista se propone conocer las obligaciones del Estado en materia de derecho a la alimentación, explorar sobre el tipo de alimentos consumidos con mayor frecuencia en zonas marginadas de México, así como identificar las causas que limitan o dificultan el desarrollo del contenido del derecho a la alimentación. **Resultados:** Entre los principales hallazgos se observa un avance significativo en el marco jurídico nacional con respecto a garantizar el derecho a la alimentación; sin embargo, el acceso, la calidad y accesibilidad de los alimentos sigue siendo una tarea urgente por parte del Estado hacia las poblaciones más marginadas del país. **Limitaciones:** Los datos recogidos no expresan la realidad social y cultural de las comunidades con respecto al criterio de adaptabilidad, es decir, una alimentación aceptada culturalmente (preferencias) y la cantidad adecuada (raciones de alimentos). **Conclusiones:** El derecho a la alimentación se garantizará en la medida que se reconoce que la seguridad alimentaria es un derecho humano y no sólo una necesidad. Se abre a discusión, si las políticas alimentarias dotan de una ración denominada de supervivencia, es tiempo de adecuarlas para proporcionar una ración que permita el mantenimiento de un estado satisfactorio de salud y adaptarlas a los contextos sociales. Es tarea pendiente del Estado.

Palabras clave: alimentación contemporánea; políticas públicas; derecho a la alimentación; zonas marginadas; México.

Objective: Identify the actions (public policy) tending to generate the conditions that enable or not the materialization of the right to food, its effective realization, in the most marginalized areas of Mexico. **Methodology:** From a public policy perspective, the rights-based approach is applied as an appropriate methodological tool for analysis, design, and implementation of food policy. From the constitutionalist theory, it is proposed to know the state's obligations in the area of the right to food, explore the type of food consumed most often in marginalized areas of Mexico, as well as identifying the causes that limit or hinder the development of policies relating to the right to food. **Results:** In advance, in the national legal framework, with respect to guaranteeing the right to food is one of the significant findings in this study; however, access, quality and accessibility of food remains an urgent task for the country's most marginalized populations. **Limitations:** The data collected do not express the social and cultural reality of the communities with respect to the criterion of adaptability, that is, a culturally accepted diet (preferences) and the appropriate quantity (food rations). **Conclusion:** The right to food shall be guaranteed insofar that food security is recognized as a human right and not only as a necessity. Further discussion is needed to establish, if food policies provide a survival ration, or whether it is time to update the policies to provide a ration that supports the maintenance of a satisfactory state of health within the social contexts. It's a state-pending task.

Key words: contemporary food; public policies; right to food; marginalized areas; Mexico.



Introducción

El estudio explora la dinámica de la política alimentaria, el derecho a la alimentación y la opinión de los pobladores de las zonas más marginadas de México con respecto de los alimentos de mayor consumo. Analizar el desarrollo de las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos es un referente incentivado por los hacedores de políticas públicas en la actualidad; sin embargo, vale decir que no es suficiente el reconocimiento jurídico de las acciones gubernamentales; es menester, conocer también cómo se expresa la política pública a partir de la percepción de a quién le impacta y los causales que limitan el desarrollo de la política alimentaria.

El estudio e implementación de las políticas públicas es muy amplio y diverso; pese a su diversificación, el punto de coincidencia es el desarrollo. Históricamente, a partir del periodo de la posguerra, las políticas públicas fijaron su atención en el desarrollo a través de la atención de las necesidades sentidas de la población; como un mecanismo para reducir la desigualdad, las políticas buscaron el mejoramiento a través del ingreso. Sin embargo, un cambio se presentó cuando el carácter de las políticas se tornó sobre el discurso de la asistencia social; una nueva dinámica en el ofrecimiento de bienes y servicios por parte del Estado sería el bastión para alcanzar el desarrollo. Con el cambio de modelo económico, las responsabilidades estatales se modificaron y por ende la visión del desarrollo implicó un giro en el actuar de las políticas públicas, el carácter universal de las mismas se consagraría por medio del Enfoque de los Derechos Humanos (EDH).

Este trabajo se guía por una visión de políticas públicas orientada a los elementos que la conforman y en el que se confieren en primer lugar, la responsabilidad al Estado¹ en la satisfacción de necesidades sociales. En segundo lugar, exponemos que



entre las responsabilidades del Estado está el garantizar los derechos humanos; es decir, si bien es importante atender las necesidades sociales, garantizar los derechos constituye un avance en el campo de las políticas públicas y por ende, en el fortalecimiento de la ciudadanía (Marshall, 1949). En tercer lugar, acuñamos el elemento subjetivo como contraste en el quehacer de las políticas públicas; reconocer la percepción sobre el tipo de alimentos que consume y recibe la población ofrece al campo de estudio un aporte fundamental al incluir la opinión de los beneficiarios en el análisis de las políticas públicas. En síntesis, construimos mínimamente una visión de las políticas públicas, considerando la importancia de atender las necesidades sociales, garantizar los derechos humanos, reconocer la percepción subjetiva de los agentes implicados en el diseño e implementación de la política pública alimentaria y los factores que limitan la misma en México.

Conceptos clave para una definición de política pública

En nuestro estudio identificamos en términos generales los elementos que dan cabida a la conceptualización de las políticas públicas referido por el autor Emilio Graglia (2004); el primer elemento es el Estado. De acuerdo con Acosta (1986, p. 40) “el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y determinación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas”. El segundo elemento es el gobierno; en este sentido, Levi (1983, p. 711) señala que el gobierno “coincide con el poder ejecutivo, o mejor dicho con los órganos de la cúspide de ese poder, o sea, con exclusión de todo el aparato de funcionarios que tienen la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos”. El tercer elemento es la administración pública; al respecto, Pastori (2000, p. 12) nos dice que “es tanto una actividad condicionada por un objetivo como una actividad que distribuye y coordina el trabajo para una finalidad colectiva”. El cuarto elemento de la definición es el de sociedad civil, entendida ésta como:

Un entramado de instituciones sociopolíticas que incluye un gobierno (o Estado) limitado, que opera bajo el imperio de la ley; un conjunto de instituciones sociales tales como mercados (u otros órdenes espontáneos y extensos) y asociaciones basadas en acuerdos voluntarios entre agentes autónomos, y una esfera pública, en la que otros agentes debaten entre sí y con el Estado (Pérez, 1993; citado en Buqueras, 2000, p. 20).



Con base en los cuatro elementos, Graglia (2004, p. 19) sostiene que las políticas públicas son definidas “como proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad”. La definición anterior supone dos nociones: una descriptiva y otra prescriptiva, la primera dice lo que las políticas públicas son: proyectos y actividades, y la segunda expresa lo que las políticas públicas deben ser; es decir, el carácter prescriptivo de la política pública se dirige hacia “los fines de satisfacer necesidades sociales” (Graglia, 2004, p. 19). En el diseño y la gestión de políticas públicas, deben ser vistas estas fases como parte de un proceso donde el punto de partida es una situación de insatisfacción social y el punto de llegada debe ser una situación de satisfacción social y el consiguiente consenso ciudadano, o al menos, generar las mejores condiciones para su solución (Graglia, 2004).

Una definición normativa de las políticas públicas es importante para su implementación; sin embargo, consideramos necesario incluir en el constructo normativo la garantía de los derechos humanos al ser ésta una responsabilidad del Estado. El Enfoque en Derechos Humanos en las políticas públicas representa, por tanto, un salto cualitativo de la hechura clásica basada en la necesidad y el carácter asistencial. La iniciativa de incorporar el enfoque en derechos humanos a las políticas públicas es impulsada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como fomento al desarrollo. El Enfoque basado en Derechos humanos para el diseño e implementación de políticas públicas permite que los instrumentos internacionales sean la directriz de los Estados en el respeto, protección y cumplimiento de los derechos y al mismo tiempo sea una estrategia de desarrollo para las poblaciones altamente marginadas (Giménez y Valente, 2010). El carácter progresivo y universal de los derechos humanos se traslada al campo de políticas públicas conduciendo la acción pública bajo el criterio de la igualdad.

En consecuencia, afirmamos que, la política pública alimentaria a partir de sus elementos tiene como tarea fundamental garantizar el derecho humano a la alimentación (ver Tabla 1).



Tabla 1.
Responsabilidades de los elementos de la política alimentaria

Elemento	Descripción
Estado	Las obligaciones del Estado nación en materia de política alimentaria a partir de los marcos jurídicos en derechos humanos.
Gobierno	Responsable de tomar las decisiones en materia de política alimentaria.
Administración Pública	El conjunto de instituciones ejecutantes de la política alimentaria en México: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, (Sagarpa).
Sociedad civil	Instituciones sociopolíticas que participan en la elaboración de las políticas públicas alimentarias a través del conjunto de programas, proyectos, y acciones orientados a garantizar el derecho humano a la alimentación.

Fuente: Graglia, 2004.

El análisis de la relación entre el derecho a la alimentación y los derechos humanos ha sido incentivado ante los cambios de ajuste estructural en el mundo y la voluntad política para cumplir las metas de orden internacional.² En esta perspectiva, encontramos el trabajo de Jusidman-Rapoport que ubica al derecho a alimentación como derechos humano; especialmente la reflexión gira entorno del cumplimiento de las normas y acuerdos internacionales por parte de los Estados. Jusidman-Rapoport (2014) destaca las obligaciones y medidas contenidas en los instrumentos internacionales y las directrices que garantizan el derecho a la alimentación como un derecho humano.

En ese sentido, el Enfoque de derechos se concibe como un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano desde dos vertientes: el jurídico, sustentado en las normas internacionales de derechos humanos y el operacional, orientado a la promoción y protección de los derechos humanos (ONU, 2006 citado en Alza, 2014). De esta manera, en materia de derechos humanos, los Estados tienen la responsabilidad de incluir en sus marcos constitucionales los acuerdos firmados en el plano internacional y crear los mecanismos necesarios que garanticen su promoción y protección; tales mecanismos se expresan mediante el diseño de políticas públicas.



Seguridad alimentaria y sus dimensiones

En el contexto de la modernidad, la noción de seguridad alimentaria ha evolucionado en términos institucionales. Anderson y Cook (1999) señalan que el concepto de seguridad alimentaria apareció primero en los estudios internacionales sobre el desarrollo en los decenios de 1960 y 1970, y se entendió “como la capacidad para satisfacer las necesidades de alimentos de forma consistente” (1999, p. 142). La definición evolucionó para destacar el acceso a los alimentos más que la disponibilidad de éstos. Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2010, p. 12), afirma que además “se incorporó explícitamente la necesidad de una dieta sana que incluyera los macronutrientes y los micronutrientes necesarios y no sólo las calorías suficientes”. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) definió la seguridad alimentaria desde el punto de vista del suministro de alimentos: asegurar la disponibilidad y la estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos básicos. En la Cumbre Mundial sobre Alimentación, celebrada en Roma en 1996 se definió a la seguridad alimentaria de la siguiente manera: “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana” (Cumbre Mundial sobre Alimentación, 1996, citado en FAO, 2018). Para Cárcamo y Álvarez (2014), la definición propuesta por la FAO resalta las siguientes dimensiones:

1. Disponibilidad de alimentos. “La existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción de cada país o mediante importaciones (comprendida la ayuda alimentaria)” (Cárcamo y Álvarez, 2014, p. 102). Para Cuéllar la disponibilidad de alimentos “corresponde básicamente a la oferta agregada de alimentos, de producción nacional o importada” (2011, p. 19);
2. Acceso a los alimentos. “Acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y de calidad para una alimentación nutritiva” (2014, p. 102). “El acceso es la capacidad del hogar para adquirir los alimentos que necesita” (Cuéllar, 2011, p. 9);
3. Utilización. Utilización biológica de los alimentos mediante un consumo adecuado, asociado al beneficio de servicios de agua potable, sanidad y atención médica, para alcanzar un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan las necesidades fisiológicas. “El uso también se refiere a la forma en que éstos se preparan y se combinan para obtener el máximo rendimiento nutricional posible”



(Cuéllar, 2011, p. 9); 4. Estabilidad. Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. “Sin correr el riesgo de que alguna dimensión pueda verse afectada debido a situaciones de crisis” (NU-Cepal, 2016, p.13). Por otro lado, el Coneval señala otros elementos de la definición de seguridad alimentaria, desde una perspectiva desagregada:

primero, que exista una oferta adecuada de alimentos disponibles todo el año en el ámbito nacional y también en la comunidad; segundo, los hogares deben tener tanto acceso físico como económico a una cantidad, calidad y variedad suficiente de alimentos y, por último, los jefes del hogar y los encargados de la preparación de los alimentos (que aún en su mayoría son mujeres) deben tener el tiempo, el conocimiento y la motivación para asegurar que las necesidades de todos los miembros de la familia sean satisfechas. (Coneval, 2010, p. 12)

En contraposición a seguridad alimentaria, encontramos la inseguridad alimentaria, ésta se refiere a disponibilidad, acceso o usos inciertos, insuficientes y no aceptables; diferente al concepto de hambre, esta: “se refiere a la consecuencia de la inseguridad alimentaria que, debido a una falta prolongada e involuntaria de alimentos debido a la falta de recursos económicos, produce incomodidad, enfermedad, debilidad o dolor que va más allá de la sensación incómoda habitual” (National Research Council, 2006, p. 47), y éste se puede definir también como la “escasez de alimentos básicos que causa carestía y miseria generalizada” (Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), 2011, p. 5). Así pues, la inseguridad alimentaria es resultado de “una disminución drástica del acceso a los alimentos o de los niveles de consumo, debido a riesgos ambientales o sociales, o a una reducida capacidad de respuesta” (PESA, 2011, p. 7). Un componente básico al concepto de seguridad alimentaria es la estabilidad y se relaciona con “la existencia de almacenes en buenas condiciones, así como la posibilidad de contar con alimentos e insumos de contingencia para las épocas de déficit alimentario” (PESA, 2011, p. 4). La permanencia de la problemática es un factor adicional de la seguridad alimentaria, según Díaz-Carreño et al.



las personas en inseguridad alimentaria crónica son aquellas cuyo consumo alimentario está por debajo de los requerimientos necesarios o que padecen hambre de forma persistente durante períodos largos. En cambio, aquellos en inseguridad alimentaria estacional y transitoria son las que se enfrentan a niveles de consumo inferiores a los adecuados por períodos definidos (Díaz-Carreño, Sánchez-León y Díaz-Bustamante, 2016, p. 464-465).

Según Cárcamo y Álvarez (2014), la inseguridad alimentaria crónica está asociada a problemas de pobreza continua o estructural y bajos ingresos; y la inseguridad alimentaria estacional, supone periodos de presión intensificados debido a desastres naturales, crisis económica, conflictos u otros eventos.

Políticas alimentarias

“La importancia de la alimentación y de las actividades económicas inherentes a ella ha hecho que Estados y sociedades realicen acciones para satisfacer las necesidades alimentarias de pueblos y naciones” (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), 2011, p. 17). La alimentación es vista como una necesidad a satisfacer y un problema a resolver por el Estado y desde esta perspectiva se analizan las acciones del gobierno para impulsar o no la producción y el abasto de alimentos (Ortiz, Vázquez y Montes, 2005).

Con respecto al concepto de política alimentaria, se cuenta con la definición del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el cual señala que las políticas públicas de alimentación y nutrición son “aquellas que tienen como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a alimentos que le permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para una vida saludable” (INSP, 2007, p. 91). Por su parte, el CDRSSA refiere “que la política alimentaria es el conjunto de acciones e iniciativas del Estado desarrolladas para resolver el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional mediante leyes, planes, programas, presupuestos e instituciones, relacionadas con el hambre, la desnutrición, la pobreza y la malnutrición” (CDRSSA, 2011, p. 21).



De acuerdo con Cuéllar (2011), las intervenciones que llevan a cabo los gobiernos para prevenir y resolver la inseguridad alimentaria abarca un conjunto de posibilidades, así, describe una tipología de programas (políticas públicas) con base en sus características presentes (Tabla 2):

Tabla 2.
Tipología de Programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en México

Instrumentos de política comúnmente empleados	Dimensiones de la seguridad alimentaria		
	Oferta	Demanda	Uso
	Disponibilidad	Acceso	
Transferencias fiscales	Tipo I. Subsidios a la producción (directos, a los insumos).	Tipo II. Transferencias en efectivo a los consumidores, condicionadas y no condicionadas. Tipo III. Comercialización de alimentos a precios inferiores a los del mercado.	Tipo IV. Transferencias en especie a los consumidores, de forma que el alimento o nutriente se transfiera directamente al beneficiario.
Provisión de bienes públicos	Tipo I-A. Asistencia técnica para la producción. Complementan a los programas tipo I.	Tipo IV-A. Acceso a servicios de salud, educación e higiene. Son complementos para reforzar los efectos de los programas tipo II, III y IV.	
Otros	Tipo V. Ejercicio de la autoridad del Estado para intervenir en la actividad económica en circunstancias especiales (fijación de controles de precios).		

Fuente: Cuéllar, 2011.

Derecho a la alimentación

De acuerdo con la pirámide de las necesidades de Abraham Maslow (1989, citado en Elizalde, Martí y Martínez, 2006) la alimentación es una necesidad fisiológica o básica del mismo modo que la mantención de la salud, la respiración, el descanso, el consumo de agua y la actividad sexual. A decir del mencionado autor, la alimentación es una necesidad fisiológica porque es indispensable para la supervivencia de los seres humanos. Desde esta perspectiva, ubicamos a la



alimentación como un determinante para la autorrealización de las personas lo cual la constituye en un derecho humano.

Para la FAO (2006, p. 4) “El derecho humano a la alimentación se establece en numerosos tratados u otros instrumentos internacionales, incluidos la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) y la Convención sobre los derechos del niño (1989)” (ver Tabla 3):

Tabla 3.
Instrumentos Internacionales sobre el derecho a la alimentación

Tratado internacional	Derecho a la alimentación
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad
Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales	Artículo 11. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuado, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
Convención sobre los Derechos del Niño	24. los Estados Parte asegurarán la plena aplicación de este derecho (el nivel más alto de salud) y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: [...] c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; 27.3 los Estados Parte, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptaran medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables del niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	12.2 [...] los Estados Parte garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.



Protocolo adicional a la Convención Americana de los Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”	Artículo 12. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objetivo de hacer efectivo este derecho y de erradicar la desnutrición, los Estados Parte se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.
--	---

Fuente: Robles, López y Rangel, 2009; FAO, 2013b.

En este contexto se inició el debate sobre la relación de la alimentación con otros derechos humanos, lo que significó reconocer que problemas como el hambre y la desnutrición ocurrían como consecuencia de la falta de alimentos y por la concurrencia de condiciones como la pobreza, la desigualdad en los ingresos y la falta de acceso a la asistencia en salud y al agua potable. El hecho de que la alimentación adecuada constituya un derecho humano, implica que los Estados tienen determinadas obligaciones cuyo cumplimiento las personas están legitimadas para exigir. Los Estados tienen la obligación de “respetar, proteger y hacer efectivo”; es decir, el Estado no puede privar a persona alguna del acceso a una alimentación adecuada, debe impedir que las personas sean privadas de dicho acceso de cualquier otra forma y cuando alguien carezca de hecho de una alimentación adecuada, el Estado debe crear de forma proactiva un entorno favorable para que las personas logren la autosuficiencia alimentaria o, cuando no sea posible, deberá garantizar que se proporcione alimentos. Toda persona es titular de derechos y está plenamente legitimada para exigir que el Estado cumpla dichas obligaciones (FAO, 2006). Para el relator especial sobre el derecho a la alimentación Jean Zigler, el derecho a la alimentación adecuada, señala, “encarna la idea de que todas las personas deberían de disfrutar de un nivel de vida digno, especialmente de suficientes alimentos, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, pues al igual que todos los demás derechos económicos, sociales y culturales (DESC), el derecho a la alimentación guarda relación con el respeto a la dignidad humana” (CDHDF, 2015, p. 15). Zigler definió el derecho a la alimentación:



como el derecho a tener acceso de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna (CDHDF, 2015, p. 19-20).

Asimismo, en la Ley marco “derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria” aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano celebrada en el año 2012 en Panamá, quedaron establecidas en el Capítulo IV las obligaciones de los Estados de América Latina y el Caribe sobre el derecho a la alimentación.

Artículo 18°. El presupuesto nacional del Estado asignará los recursos necesarios para implementar el derecho fundamental a la alimentación.

Artículo 19°. El Estado, en virtud del derecho internacional en materia de derechos humanos, en caso de que dispongan de recursos limitados, tiene la obligación de dar prioridad a las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

Artículo 20°. El Estado establecerá sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV), a fin de identificar los grupos y los hogares especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria y las causas de ello.

Artículo 21°. Las autoridades públicas competentes deberán mantener y aumentar la producción de alimentos en el país, dentro de sus posibilidades, fortalecer la producción de alimentos saludables y nutritivos, organizar programas de capacitación y educación sobre las ventajas e importancia de diversificar la dieta, y entregar alimentos adecuados a las personas en situación de mayor riesgo.

Artículo 22°. El Estado está obligado a proveer la cantidad mínima de alimentos para dar plena efectividad al derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre, a aquellos que no pueden acceder a una adecuada alimentación, y para ello realizara las siguientes acciones. I.- Designará la autoridad pública competente. II.- Establecerá la responsabilidad legal de la autoridad para el suministro regular, estable y oportuno de la “cantidad mínima de alimentos” a cualquier persona que padezca hambre o desnutrición o se encuentre en situación de riesgo. III.- Exigirá a la autoridad pública competente que presente ante el poder legislativo dentro de un plazo preestablecido, una propuesta de legislación o reglamentación derivada, relativa a la entrega de la cantidad mínima de alimentos. IV.- Las normas o

reglamentos derivados que desarrollen las disposiciones de la ley marco relativo a la cantidad mínima de alimentos determinarán, la cantidad precisa de calorías, proteínas y micronutrientes correspondientes a la edad, sexo, condición de salud y ocupación de la persona. (FAO, 2013^a, p. 19-20).

El derecho humano a la alimentación en México

En junio de 2011, se cambió el título del Capítulo I de la Constitución Federal, “De las garantías individuales” a “De los derechos humanos y sus garantías”, en el artículo 1° se reconocen los derechos humanos incluidos en “los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte” y los que señala la propia Constitución. Calderón (2014, p. 21) señala que “en caso de que no existiera ninguna otra mención al derecho humano a la alimentación en la constitución mexicana, el artículo primero lo ampara en tanto el Estado Mexicano es firmante de diversos tratados internacionales que lo contemplan”. El reconocimiento explícito por el Estado mexicano a garantizar el derecho a la alimentación queda establecido a raíz de la reforma en materia de Derechos humanos en la Constitución.

El 13 de octubre de 2011 mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el derecho a una alimentación adecuada fue incorporado al artículo 4° constitucional como un derecho fundamental, en virtud del cual el Estado se encuentra obligado a garantizar a todas las personas una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad (CDHDF, 2015, p. 51). La modificación aprobada fue la siguiente: “Artículo 4° [...] Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará” (Artículo 4°, párrafo tercero adicionado el 13 de octubre de 2011). El reconocimiento del derecho a la alimentación está vinculado con una adición al artículo 27, fracción XX, segundo párrafo: “Artículo 27 [...] XX... El desarrollo rural y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”. (Artículo 27, Fracción XX, segundo párrafo adicionado el 13 de octubre de 2011). La Ley reglamentaria de la fracción XX citada, es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) (LDRS, 2001), que tiene por objeto promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar el medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo cuarto del artículo 4°. En el artículo 3°, fracción XXVII y XXXII de la Ley en mención, se hace referencia al concepto de seguridad alimentaria y lo relativo a la soberanía alimentaria (Cordero, 2013, p. 4).



Metodología

De acuerdo con Urquía (2014) la seguridad alimentaria fue un tema central de las agendas políticas mundiales como consecuencia de la aparición de la crisis financiera energética y alimentaria de 2008 a nivel mundial. Es en el año 2012 que se elabora un balance de la situación que guarda la política alimentaria a nivel mundial y nacional a través del documento “Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012”, en el mismo se da cuenta del impacto de la crisis económica de 2008 a nivel mundial en materia de seguridad alimentaria en nuestro país. Para garantizar la seguridad y hacer frente a la inseguridad alimentaria el Estado mexicano³ se comprometió a atender las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria por medio de la creación de políticas públicas desde el plano legislativo y ejecutivo; en contraste el mismo Informe señala que en el año 2010 la carencia al acceso a la alimentación se concentra en zonas rurales, con mayor marginación y rezago social, así como en poblaciones con mayor presencia indígena (FAO-Sagarpa, 2013).

Por lo anterior, la propuesta metodológica considera necesaria la triangulación de: 1. Las obligaciones del estado en materia de derecho a la alimentación; 2. Tipo de alimentos que con mayor frecuencia se consumen en las zonas marginadas y; 3. Las causas que dificultan o limitan el cumplimiento del Contenido del derecho a la alimentación desde el Enfoque de los Derechos Humanos.

1. Partimos del supuesto de que el Estado mexicano tiene la rectoría de la política alimentaria; por lo que es una obligación del Estado respetar, proteger, garantizar y promover el derecho a la alimentación como un derecho humano.

2. La recolección de los datos cuantitativos fueron recuperados de la Encuesta Nacional sobre Movilidad y Estratificación Social en Zonas Rurales y de Escasa Urbanización, 2012 (ENAMES-ZOREU)⁴ (González, Olivares, Luna, Hernández y Soacantl, 2013) Si bien, la ENAMES-ZOREU es un instrumento mucho más amplio que tiene por objetivo analizar los diferentes factores que intervienen en la movilidad social, la utilidad del instrumento radica en contar con información de primera mano con respecto al tipo de alimentos que suelen consumir diariamente los habitantes de localidades marginadas del país. El enfoque cuantitativo de la investigación se implementó para identificar el tipo de alimentos que se consumen en zonas marginadas de México desde la percepción de los agentes. La cobertura geográfica y desglose geográfico es nacional y por localidades considerando el grado de marginación por entidad federativa,



municipio y localidad. El diseño muestral es probabilístico, estratificado y polietápico. La unidad de análisis es ciudadanos mexicanos de entre 25 y 64 años que habitan en territorio nacional en zonas rurales y semiurbanas y que fueron definidos por el estudio como “jefes y responsables de hogar”. Por consiguiente, se hace uso de la base de datos de forma parcial; en especial de las secciones: “Salud”, y “Programas sociales”. El estudio sobre las zonas marginadas de México hace de esta investigación un estudio exploratorio que contribuye al carácter incremental del conocimiento en materia de políticas públicas alimentarias al relacionarlo con las causas que limitan o dificultan el desarrollo del Contenido del derecho a la alimentación como derecho humano.

El universo de estudio son entidades de todo el país que tienen un muy alto y alto grado de marginación⁵ definidas por el Conapo (2010), así este universo contiene información referente sobre 10 entidades federativas⁶, 42 municipios y 137 localidades que permiten tener un panorama general del tipo de consumo de alimentos de los habitantes de las zonas marginadas de México.

3. La metodología basada en el Enfoque en Derechos Humanos busca hacer observable el Contenido⁷ del derecho a la alimentación como un derecho humano a saber:

- a. Disponibilidad, cuando el ciudadano lo necesite, el bien o servicio debe estar garantizado.
- b. Accesibilidad, cuando el ciudadano lo necesite, quiera recibir o gozar del bien o servicio, debe lograrlo sin discriminación alguna. Incluye la accesibilidad física y accesibilidad económica.
- c. Calidad, cuando el ciudadano recibe el bien o servicio debe ser óptimo para su goce y disfrute.
- d. Adaptabilidad, es necesario adecuar la política a la realidad social y cultural de las personas o comunidades a quienes se afecta. (Alza, 2014, p. 65-66).

Resultados

Obligaciones estatales sobre el derecho a la alimentación

Las obligaciones estatales están suscritas en los marcos normativos nacionales y en las instituciones responsables de garantizar el derecho a la alimentación. Los Estados están obligados a proteger el derecho, adoptando medidas a fin de velar para que las



empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. Asimismo, los Estados deben facilitar el goce de este derecho a través de medidas que fortalezcan el acceso y la utilización de los recursos que aseguren los medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.

El marco jurídico nacional en la materia se encuentra integrado por las siguientes leyes: General de Desarrollo Social, Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores, Ley General de Salud, Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, Ley Federal de Sanidad Vegetal, Ley Federal de Sanidad Animal, Ley de Productos Orgánicos, Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y Ley de Desarrollo Rural Sustentable (Cardona, 2012). Desde el discurso de la teoría constitucional (Alza, 2014) las obligaciones del estado son respetar, proteger, garantizar y promover. Es importante mencionar que el marco jurídico nacional que establece las cuatro obligaciones en materia de derechos a la alimentación es de reciente creación, de hecho, las leyes han sido decretadas a partir del cambio de modelo económico de los años 80. A continuación, se destacan los artículos de las citadas leyes que atienden en México el derecho a la alimentación a partir de sus obligaciones.

Respetar

Artículo 154.- Los programas del Gobierno Federal, impulsarán una adecuada integración de los factores del bienestar social como son la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2001).

Proteger

Artículo 154 Fracción II. Los programas de alimentación, nutrición y desayunos escolares que aplique el Ejecutivo Federal tendrán como prioridad atender a la población más necesitada, al mismo tiempo que organicen a los propios beneficiarios para la producción, preparación y distribución de dichos servicios (Ley



de Desarrollo Rural Sustentable, 2001).

Artículo 55.- La Secretaría aleatoriamente, podrá verificar o inspeccionar vegetales, sus productos o subproductos; establecimientos, instalaciones, vehículos de transporte, embalajes, maquinaria, equipos, así como el uso fitosanitario de insumos fitosanitarios y de nutrición vegetal para constatar que cuenten con certificados fitosanitarios, con el objeto de comprobar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables, estando facultada para suspender o revocar en cualquier tiempo y lugar y sin responsabilidad alguna, los certificados fitosanitarios que se hayan expedido, y aplicar las medidas necesarias, cuando se detecte la existencia de algún riesgo fitosanitario superveniente (Ley Federal de Sanidad Vegetal, 1994).

Artículo 19.- La Secretaría determinará la política de protección al consumidor, que constituye uno de los instrumentos sociales y económicos del Estado para favorecer y promover los intereses y derechos de los consumidores. Lo anterior, mediante la adopción de las medidas que procuren el mejor funcionamiento de los mercados y el crecimiento económico del país (Ley Federal de Protección al Consumidor, 1992).

Artículo 8 fracción XII. Fijar los métodos y medidas para la conservación de los recursos pesqueros y la repoblación de las áreas de pesca en coordinación con la autoridad competente, así como regular las zonas de refugio para proteger las especies acuáticas que así lo requieran, y establecerá las épocas y zonas de veda; (Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, 2007).

Garantizar

Artículo 9 Fracción II. El Estado tiene la obligación de garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su alimentación, salud, desarrollo y bienestar; (Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, 2005).

Artículo 8. III. Auspiciar la articulación de la legislación a nivel Federal, local e internacional; las medidas administrativas aplicables y/o relacionadas con la cadena productiva y el desarrollo de los instrumentos y órganos institucionales para actuar como unidades de verificación en términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización para garantizar de mejor manera los intereses de todos los agentes económicos del sector y de los agricultores consumidores de semillas; (Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas, 2007)



Artículo 86.- Los sistemas de trazabilidad en animales o en bienes de origen animal, nacionales o importados, garantizarán el rastreo desde el sitio de su producción u origen hasta su sacrificio o procesamiento y se deberá contar con la relación de proveedores y distribuidores o clientes (Ley Federal de Sanidad Animal, 2007).

Artículo 26.- En Disposiciones aplicables se establecerán las responsabilidades de los Operadores orgánicos, los registros y sus características, y las formas en que la Secretaría y otras entidades gubernamentales se coordinarán para coadyuvar al mantenimiento del Sistema de control nacional para garantizar la integridad orgánica de los productos certificados como orgánicos (Ley de Productos Orgánicos, 2006).

Promover

Artículo 7 fracción IV. Aumentar la capacidad productiva para fortalecer la economía campesina, el autoabasto y el desarrollo de mercados regionales que mejoren el acceso de la población rural a la alimentación y los términos de intercambio; (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2001).

Artículo 6. X. Proporcionar orientación a la población respecto de la importancia de la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad y su relación con los beneficios a la salud; XI. Diseñar y ejecutar políticas públicas que propicien la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, que contrarreste eficientemente la desnutrición, el sobrepeso, la obesidad y otros trastornos de la conducta alimentaria, y [...] (Ley General de Salud, 1984).

Artículo 199-Bis. Las instituciones que tengan por objeto recibir la donación de alimentos y el suministro o distribución de los mismos con la finalidad de satisfacer las necesidades de nutrición y alimentación de los sectores más desprotegidos del país, quedan sujetas a control sanitario y, además de cumplir con lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables, [...] (Ley General de Salud, 1984).

Artículo 1o. La presente Ley tiene por objeto promover y regular la instrumentación de esquemas de ayuda alimentaria en beneficio de los trabajadores, con el propósito de mejorar su estado nutricional, así como de prevenir las enfermedades vinculadas con una alimentación deficiente y proteger la salud en el ámbito ocupacional (Ley de ayuda alimentaria para trabajadores, 2011).

Artículo 8. Fracción VIII. Promover y ejecutar acciones orientadas a la homologación y armonización de medidas con otros países en materia de sanidad,



inocuidad y calidad de especies acuáticas; Artículo 17. Fracción VIII. Con el fin de conservar y proteger los recursos pesqueros y los ecosistemas en los que se encuentran las autoridades administrativas competentes en materia de pesca y acuicultura adoptarán el enfoque precautorio que incluya la definición de límites de captura y esfuerzo aplicables, así como la evaluación y monitoreo del impacto de la actividad pesquera sobre la sustentabilidad a largo plazo de las poblaciones; Artículo 109.- Las medidas sanitarias tienen por objeto prevenir, controlar, combatir y erradicar enfermedades y plagas de las especies acuáticas vivas, con la finalidad de proteger su salud y la del hombre. Las medidas sanitarias serán establecidas por el SENASICA (Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, 2007).

Tipo de alimentos consumidos en zonas marginadas

Con respecto al tipo de alimentos que consumen los habitantes de las zonas marginadas de México, presentamos el consumo de harinas y cereales, carnes, lácteos, frutas, y verduras. Como dato adicional se agrega el uso del recurso obtenido por concepto de programas sociales.

Consumo de harinas, cereales y leguminosas

Existe una alta frecuencia del consumo de cereales básicos en las poblaciones marginadas del país; es decir, más del 90 % de los encuestados afirmó comer tortilla, frijoles y arroz a la semana en contraste el 71.6 % afirmó consumir también galletas y frituras (ver Figura 1). De acuerdo con la FAO los cereales constituyen la base de la dieta. Por ello cualquier alteración en la disponibilidad o variación en su precio, en particular del maíz en grano y la tortilla, tienen un gran impacto en el gasto y bienestar de las familias, sobre todo las de menores ingresos que destinan una mayor proporción del ingreso a la adquisición de alimentos básicos (FAO, Sagarpa, 2013).

CONSUMO DE HARINAS, CEREALES Y LEGUMINOSAS

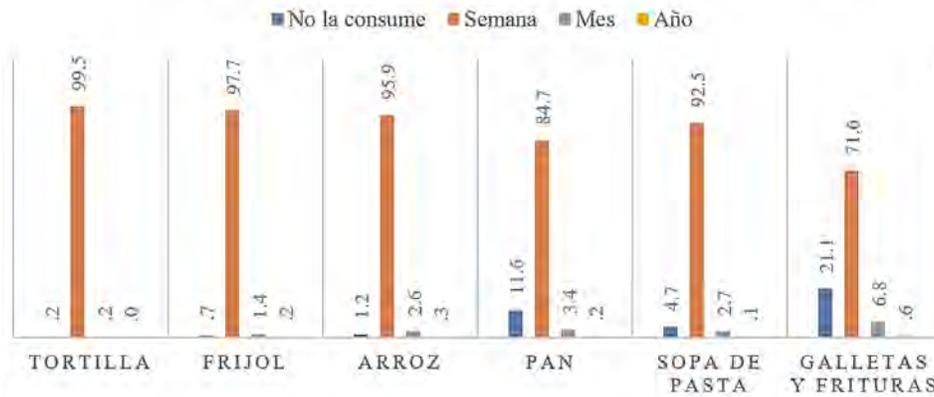


Figura 1. Frecuencia en el consumo de alimentos: consumo de harinas, cereales y leguminosas. Fuente: ENAMES-ZOREU, 2012.

Consumo de carne

La carne que más se consume a la semana es el pollo. Un 88.4 % de los encuestados afirmaron que la principal carne que consumen es el pollo seguido de la carne de res y cerdo. Así la carne que menos consumen son el pescado y los mariscos (ver Figura 2).

CONSUMO DE CARNES

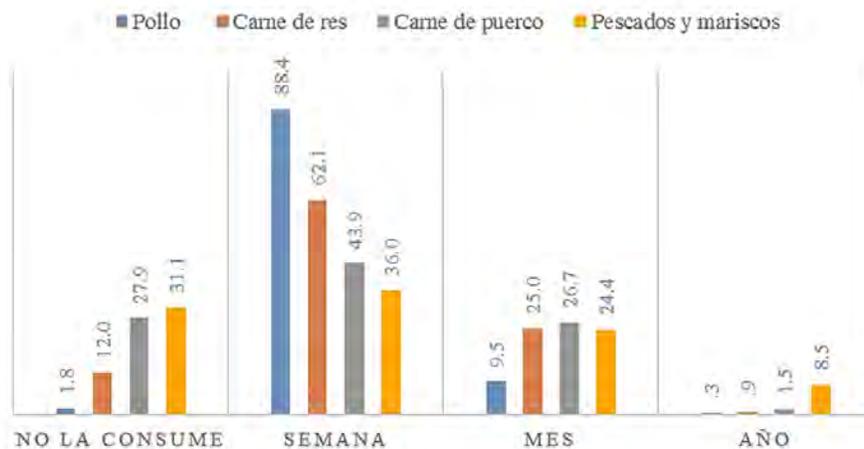


Figura 2. Consumo de carnes. Fuente: ENAMES-ZOREU, 2012.



Para la FAO la producción de carne de cerdo, la de mayor consumo en el mundo y tercera en México, ha mantenido una tendencia creciente durante las dos últimas décadas para llegar a 1.2 millones de toneladas en promedio en 2009-2011. La producción de carne de aves, pollo en particular, ha tenido el crecimiento más dinámico, ganando terreno frente a la producción y consumo de carne de bovino y porcino. Entre los factores clave para el consumo de la carne de pollo es el precio, en comparación con las carnes de bovino y porcino. Sin embargo, su precio puede variar significativamente dependiendo del tipo de ave, patrones estacionales, costos de los insumos, condiciones climáticas o eventos zoonosarios (FAO-Sagarpa, 2013).

Consumo de lácteos, frutas y verduras

Con respecto al consumo de lácteos el 80.7 % afirma consumir lácteos a la semana; mientras que el 95.4 % afirmó que son los huevos lo que más consume durante una semana, en contraste el producto menos consumido en zonas marginadas son los alimentos enlatados, el 7.24 % afirmó no consumir este tipo de productos (ver Figura 3).

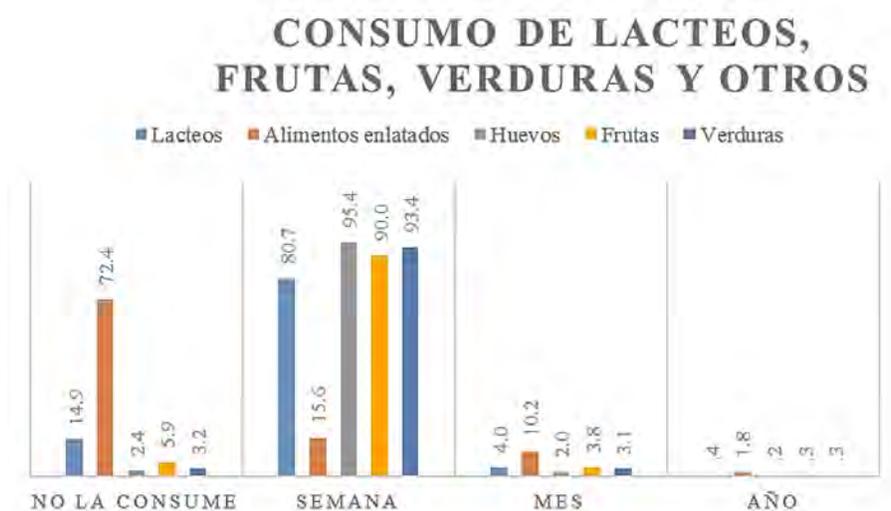


Figura 3. Consumo de lácteos, frutas, verduras y otros.
 Fuente: ENAMES-ZOREU, 2012.



Uso del apoyo de programas sociales

Se incluye en este apartado el uso del apoyo que reciben las personas beneficiarias de algún programa social. Mientras un 56.6 % de las personas encuestadas no recibe apoyo de algún programa social, es el programa Oportunidades el más recibido; el 38.7 % afirmó que usa principalmente el apoyo en alimentos seguido de los gastos generados por los estudios educativos (ver Figura 4).

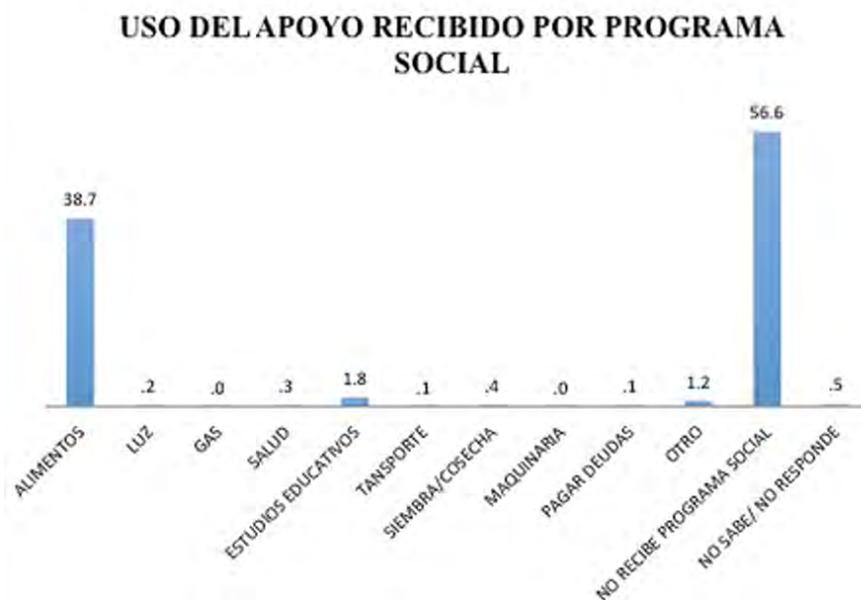


Figura 4. Uso del apoyo de programa social.
Fuente: ENAMES-ZOREU, 2012.

En México se ha tomado como criterio de validez la evaluación de programas sociales, empero las evaluaciones no se realizan con Enfoque de Derechos Humanos; en específico sobre los programas de transferencia monetaria condicionada se afirma que:

las evaluaciones de impacto muestran que los programas de transferencias monetarias condicionadas tienen impactos positivos en la salud, alimentación y nutrición. Por ejemplo, incrementan las tasas de crecimiento infantil, reducen los índices de desnutrición y propician la utilización de los servicios preventivos de salud (Rawlings y Rubio, 2003). Asimismo, incrementan el



consumo de alimentos y contribuyen a que las familias gasten más dinero en comida y en mejores fuentes nutricionales (Banco Mundial, 2009b; WHO, 2013 Citado en Coneval; s/f, p. 29-30).

Sin embargo, las evaluaciones de los programas sociales que tienen por objeto atender el acceso y la calidad de la alimentación no son suficientes para garantizar la protección del derecho a la alimentación porque no se incluyen en las evaluaciones los alcances sobre la integridad orgánica de los alimentos que consumen las poblaciones marginadas. Asimismo, con respecto de programas que atienden la provisión pública de los alimentos mediante comedores comunitarios en poblaciones de alto rezago social representan un apoyo a corto plazo (determinado por el periodo gubernamental). La alimentación es un asunto público que debe ser tratado a corto, mediano y largo plazo por el Estado.

Contenido del derecho a la alimentación

Con respecto al contenido del derecho a la alimentación como derecho humano, observamos las causas que limitan el cumplimiento del Contenido del derecho a la alimentación en México, en especial en las zonas más marginadas.

Disponibilidad: con respecto a la disponibilidad, la FAO explica que los factores estructurales y coyunturales que han afectado la producción y la demanda de alimentos, se usan para resaltar los desafíos de tipo estructural para atender la demanda a mediano y largo plazo que garantice los alimentos. A continuación, se mencionan los factores de cambio que intervienen en la oferta y demanda de alimentos a nivel global (FAO-Sagarpa, 2013).

1. Cambios en la demanda de alimentos: a) crecimiento de la población y del ingreso en economías emergentes; b) la urbanización; c) la demanda y producción creciente de biocombustibles; y, c) la recesión económica de 2008-2009. 2. Factores de cambio en la oferta: a) baja inversión en agricultura y tendencia de precios a la baja; b) los precios récord del petróleo; c) pérdida acumulada de recursos naturales; d) cambio climático; e) intensidad de los fenómenos climatológicos adversos; y, f) mermas y desperdicios considerables de alimentos (FAO-Sagarpa, 2013: 3-10). Para el Coneval, estos factores refieren a las dificultades sobre la disponibilidad física de los alimentos, la cual tiene correlación con la accesibilidad económica (Coneval, s/f).



Accesibilidad: de acuerdo con el Coneval las causas que dificultan y limitan la accesibilidad de los alimentos son de carácter físico y económico.

Accesibilidad física: a) falta de oferta suficiente de alimentos; b) distribución asimétrica de la infraestructura para almacenar alimentos; y, c) insuficiente transporte para movilizar los alimentos.

Las entidades federativas que almacenan mayor proporción de alimentos (granos) son: Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, Guanajuato, Chihuahua, Baja California y Michoacán. En conjunto almacenan 83.1 % de los alimentos y el resto (16.9 %) se acopia en las demás entidades federativas (Coneval, s/f, p. 21).

Accesibilidad económica: referida al ingreso en los hogares derivado de la situación macroeconómica del país, y al precio de los alimentos.

De acuerdo con el Coneval en el caso de México, los precios de los alimentos experimentaron un crecimiento sostenido desde agosto de 2007 a febrero de 2010. Después de esa fecha, el ritmo de crecimiento ha sido más lento, con caídas de enero a abril de 2012 y de enero a junio de 2013. Esta situación, evidentemente ha afectado el acceso económico a alimentos de las familias mexicanas especialmente las más marginadas (Coneval, s/f, p. 17).

Calidad: la causa general de la calidad de los alimentos es su utilización. De forma desagregada encontramos que las causas del hambre, malnutrición, y obesidad son: a) la deficiente preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la inadecuada distribución de los alimentos dentro de los hogares; b) la forma de manipulación, elaboración y almacenamiento de los alimentos; c) higiene de los alimentos; d) la calidad de la vivienda de los habitantes, y, e) la falta de acceso al agua potable.

El Coneval afirma que en hogares con piso de cemento los índices en enfermedades como la diarrea, anemia e infecciones por parásitos que afectan la salud de los niños, son menores en comparación con aquellos que tienen piso de tierra; es decir a mayor marginación, menor calidad de vida derivado de la malnutrición y las condiciones sociales (Coneval, s/f; Conapo, 2010). De acuerdo con la ENSANUT 2012, el 28.2 % de los hogares mexicanos se encuentran en inseguridad moderada y severa; consumen una dieta insuficiente en calidad y cantidad y, en casos extremos, han experimentado hambre debido a la falta de dinero u otros recursos. En hogares rurales la proporción es mayor: 35.4 %. La inseguridad alimentaria tiene una estrecha relación con las condiciones de bienestar siendo los más afectados aquellos que viven en zonas de alta y muy alta marginación. Alrededor de cuatro de cada diez hogares clasificados en el quintil más bajo de condiciones de bienestar se encuentran en las categorías de inseguridad



alimentaria moderada y severa (FAO-Sagarpa, 2013)

Adaptabilidad: la adecuación de las políticas públicas en alimentación requiere de un proceso de adaptación con los diferentes contextos sociales, especialmente se requiere de mayor sensibilidad para las zonas más marginadas; sin embargo, derivado de los puntos anteriores, en términos generales se requiere: a) distribución eficiente de los alimentos; b) creación de mercados; c) construcción de vías de acceso; d) creación de bodegas; e) ampliación de la infraestructura en caminos, carreteras y almacenaje; y, f) implementar estrategias de autosuficiencia.

En contraste, el Estado Mexicano afirma:

Para integrar a las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional se encuentra el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA). Es un Proyecto Transversal para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos, con el fin de lograr la seguridad alimentaria y elevar el ingreso de las personas que habitan en localidades rurales de alta y muy alta marginación. Durante 2012, el PESA tiene presencia en 16 entidades federativas y serán atendidas 830 localidades de alta y muy alta marginación de mil municipios de los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Hasta el primer semestre de 2012 se registra un avance de 47 % en la formalización de los 16 Acuerdos Específicos con los estados mencionados que significa el depósito por parte de la Federación de 1,237 millones de pesos (Sexto Informe de Gobierno, 2012, p. 277).

Con respecto a la autosuficiencia Soria y Palacio (2014) argumentan que, históricamente, las políticas públicas en alimentación han orientado sus “esfuerzos para mitigar el hambre, han estado orientadas a los patrones que rigen los preceptos de seguridad alimentaria y hasta hace muy poco han incluido algunas estrategias locales para lograr la autosuficiencia, lo cual podría representar una opción por lo menos para las familias rurales más necesitadas” (Soria y Palacio, 2014, p. 129).



Conclusiones

Hace ya más de seis años que el Estado mexicano reconoce en su Constitución el derecho a la alimentación: a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Por lo tanto, tiene la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover el derecho a la alimentación como un derecho humano. Cumplir con el mandato constitucional es condición necesaria, pero no suficiente para hacer efectivo el derecho a la alimentación. Las obligaciones del Estado es el carácter prescriptivo de la política pública alimentaria; empero, el Enfoque basado en los Derechos Humanos, nos permiten delinear unas primeras conclusiones sobre las causas que dificultan o limitan el derecho a la alimentación en México. Primera, que los cambios en la demanda y oferta de los alimentos dificultan la disponibilidad de los mismos. Segunda, con respecto a la accesibilidad física de los alimentos, se encuentra la falta de oferta suficiente y de transporte para su movilización, aunado a la accesibilidad económica, el precario ingreso de los hogares y el alto precio de los alimentos. Tercera, la calidad de los alimentos está sujeta a la forma como éstos se preparan y combinan, a la higiene y almacenamiento de los mismos, así como a la calidad de la vivienda de los habitantes y al acceso al agua potable.

Con respecto al tipo de alimentos que se consumen en las zonas más marginadas de México, coincide con aquellos que deben considerarse como prioritarios: un alimento básico de consumo corriente (tortilla, cereal, arroz, pastas); un alimento fuente de energía (una grasa o azúcar), los lácteos; un alimento rico en proteínas (carne, frijol). Se resalta, que de acuerdo a la definición de política alimentaria del Instituto Nacional de Salud Pública, ésta tiene como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a los alimentos que le permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para una vida saludable. Se tuvo la limitación de información con respecto a las raciones de alimentos y tipos (raciones de mantenimiento, ración normal y ración complementaria), que les permita a las personas realizar sus actividades normales; sin embargo, se cree que mínimamente se apega al objetivo de la política alimentaria porque el hambre y la desnutrición no son resultados de la escasez y falta de alimentos, sino al acceso a los alimentos, al ingreso adecuado y a una distribución desigual de alimentos. Se recomienda hacer estudios que incorporen los temas de alimentación y nutrición y atención de los grupos vulnerables.

La efectividad de la seguridad alimentaria en todas sus dimensiones requiere un marco institucional que involucre a los diferentes elementos del Estado como



plantea Graglia y, especialmente, a los habitantes de las poblaciones marginadas del país. El Estado mexicano en cumplimiento del derecho a la alimentación deberá generar las condiciones para que las poblaciones más rezagadas tengan la posibilidad de producir sus propios alimentos apegados a los criterios y estándares internacionales de nutrientes para que gocen de los suficientes alimentos, se garantice la estabilidad alimentaria.

Notas al pie:

¹ El Estado, como concepto jurídico desde la Teoría del Estado, es un sujeto de derechos y deberes; es una persona jurídica que entre sus finalidades se encuentra la conservación y el bienestar de los individuos; mientras que el Gobierno es un elemento constitutivo del Estado (Porrúa, 2008; Serra, 2009).

² Las metas internacionales, con respecto al derecho a la alimentación a 2015, fueron el cumplimiento del Objetivo 1 del Milenio “erradicar la pobreza extrema y el hambre” el cual no se logró cumplir en su totalidad; aunque presentó un avance a nivel mundial (Naciones Unidas, 2015); por lo que, se rediseñó la política internacional mediante el Objetivo del desarrollo sostenible: 2. “hambre cero”.

³ “Su compromiso es impulsar políticas públicas, iniciativas legislativas y fiscalizadoras que permitan el pleno ejercicio del derecho a la alimentación en sectores de atención prioritaria, como los niños y niñas, las mujeres, los adultos mayores, indígenas, afro descendientes, migrantes y personas con discapacidades. En diciembre de 2011, se constituyó el Capítulo México, con la participación de 22 legisladores (diputados y senadores) y representantes de organizaciones de la sociedad civil como un espacio permanente, pluripartidista y bicameral de debate, intercambio y reflexión en torno a los instrumentos que garanticen el derecho a la alimentación. Una base importante de su acción es la consagración del derecho a la alimentación como un derecho constitucional” (FAO-Sagarpa, 2013, p. 20).

⁴ La ENAMES-ZOREU, 2012 es un producto del Proyecto “Propuesta metodológica para el estudio de la movilidad social en zonas rurales y semiurbanas de México” perteneciente al Fondo Sectorial Conacyt-Sedesol 091584.

⁵ El Conapo afirma que la marginación “se concibe como un problema estructural de la sociedad, en donde no están presentes ciertas oportunidades para el desarrollo, ni las capacidades para adquirirlas. Si tales oportunidades no se manifiestan directamente, las familias y comunidades que viven en esta situación se encuentran expuestas a ciertos riesgos y vulnerabilidades que les impiden alcanzar determinadas condiciones de vida” (Conapo, 2010 p. 11). El sistema de medición de la marginación busca establecer un parámetro analítico que permita entender cuándo un sector de la sociedad se encuentra en una situación donde no están presentes las oportunidades para el desarrollo, ni la capacidad para encontrarlas (Conapo, 2010). La medición de la marginación se establece en términos cuantitativos a partir del Índice de Marginación, y de forma cualitativa a partir del Grado de Marginación. Existen cinco grados y se establecen de la siguiente manera: “Muy Alto Grado de Marginación” (MAGM), “Alto Grado de Marginación” (AGM), “Medio Grado de Marginación” (MGM), “Bajo Grado de Marginación” (BGM) y “Muy Bajo Grado de



Marginación” (MBGM) (Conapo, 2012). De acuerdo con Sedesol en México existen 849 municipios con muy alta y alta marginación (441 y 408, respectivamente), se encuentran en 22 entidades federativas y registran una población de 11 millones de habitantes (Sedesol, 2012).

⁶ Las entidades federativas seleccionadas para el estudio fueron determinadas por el Grado de Marginación Muy Alto y Alto; ellas son: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz de la Llave, Yucatán y Tabasco. En el año 2010, las 10 entidades federativas Guerrero, Oaxaca, Chiapas, presentaron “Muy Alto Grado de Marginación” (MAGM); mientras que, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz de la Llave, Campeche Yucatán, y Tabasco se encuentran con “Alto Grado de Marginación” (AGM). Para el año 2015; únicamente, Tabasco presenta un cambio y se encuentra en “Medio Grado de Marginación” (MGM) (Conapo, 2017).

⁷ El contenido del derecho a la alimentación desde el Enfoque de los Derechos Humanos se expresa por medio de cuatro criterios: disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad (Alza, 2014).

Bibliografía

- Acosta, M. (1986). *Compendio de Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa.
- Alza, C. (2014). El enfoque basado en derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? En: L. Burgorgue-larsen, A. Maués y B. E. Sánchez (coords.) *Manual Derechos humanos y políticas pública*. España: Universitat Pompeu Fabra. 51-78.
- Anderson, M. y Cook, J. (1999). Community food security: practice in need of theory? *Agriculture and human values*, 16(2), 141-150.
- Buqueras, I. (2002). *Más sociedad, menos y mejor Estado. Pasado, presente y futuro de la sociedad civil*. Madrid: Editorial Complutense.
- Calderón, M. (2014). *Metodología para la construcción de la canasta alimentaria desde la perspectiva del derecho humano a la alimentación: los casos de México y El Salvador*. México: CEPAL.
- Cárcamo, R. W. y Álvarez, A. (2014). La seguridad alimentaria y las políticas públicas. Una visión conceptual. *Sociedades rurales, producción y medio ambiente*, 14(27), 97-126.
- Cardona, L. (2012). Derecho a una alimentación adecuada: definición y marco normativo. *Revista defensor*, Año X, (9), 59-64.
- CDHDF (2015). *Informe especial. El derecho a la alimentación en el DF 2012-2013*. México: CDHDF.
- CEDRSSA (2011). *La política alimentaria en México*. México: H. Cámara de Diputados. LXI Legislatura.
- Conapo (2010). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. México: Conapo. Recuperado de: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio



- Conapo (2012). *Índice de marginación por localidad 2010. Colección: índices sociodemográficos*. México: Conapo. Recuperado de: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_marginal/2010/documentoprincipal/Capitulo01.pdf
- Conapo (2017). *Datos abiertos. Índice de marginación por entidad federativa, 1990-2015*. México: Conapo . Recperado de: https://datos.gob.mx/busca/dataset/indice-de-marginacion-carencias-poblacionales-por-localidad-municipio-y-entidad/resource/14231f7a-8b13-48fe-9c47-c6b632f0f1d8?inner_span=True
- Coneval (s/f). *Diagnóstico sobre alimentación y nutrición Informe Ejecutivo*. México: Coneval. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diagnostico_sobre_alimentacion_y_nutricion_270715.pdf
- Coneval (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. México: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Dimensiones_seguridad_alimentaria_FINAL_web.pdf
- Convención sobre los derechos del niño. (1989). https://www.unicef.org/ecuador/convencion_2.pdf
- Cordero, J. (2013). Análisis del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable en México. *Revista Desarrollo Local Sostenible*, 6(18), España: Universidad de Málaga.
- Cuéllar, J. A. (2011). *Programa de seguridad alimentaria: experiencias en México y otros países*, México: CEPAL .
- Díaz-Carreño, M. A., Sánchez-León, M., Díaz-Bustamante, A. (2016). Inseguridad alimentaria en los estados de México: un estudio de sus principales determinantes. *Economía, Sociedad y Territorio*, XVI(51), México: El Colegio Mexiquense A. C.
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Recuperado de: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Elizalde, A., Martí, M. y Martínez, F. A. (2006). Una revisión crítica del debate sobre las necesidades humanas desde el Enfoque Centrado en la Persona. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 5(15). Chile: Universidad de Los Lagos Santiago. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/305/30517306006.pdf>
- FAO (2006). *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional*. Roma: FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/016/ah189s/ah189s.pdf>
- FAO (2013a). *Ley marco “derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria”*. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf>
- FAO (2013b). El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones. *Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación*. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i3448s.pdf>
- FAO y OPS (2017). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i7914s.pdf>



- FAO-Sagarpa. (2013). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México, 2012*. México: FAO. Recuperado de: <ftp://ftp.sagarpa.gob.mx/CGCS/Documentos/2013/Panorama%20Seguridad%20Alimentaria%20Mexico%202012.pdf>
- Giménez, C. y Valente, X. (2010) El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes *Cuadernos del CENDES*, 27(74), mayo-agosto, 51-80, Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela. Recuperado de: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-enfoque-de-los-derechos-humanos-en-las-politicas-publicas-ideas-para-un-debate-en-ciernes.pdf>
- González, J., Olivares, M., Luna, I., Hernández, A., Soacantl, V. (2013). Encuesta Nacional sobre Movilidad y Estratificación Social en Zonas Rurales y de Escasa Urbanización, 2012 (ENAMES-ZOREU), (coordinadores). Oaxaca: Universidad del Istmo.
- Graglia, E. (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas: hacia un modelo relacional*. Córdoba: EDUCC.
- Instituto Nacional de Salud Pública (2007). *Evaluación de la política federal de nutrición y abasto, evolución histórica y situación actual de la nutrición y programas de alimentación y nutrición, y análisis de pertinencia de los programas gubernamentales en la problemática de nutrición en México*. México: INSP.
- Jusidman-Rapoport C. (2014). *El derecho a la alimentación como derecho humano*. *Salud Pública*. Mexico: 56 supl 1:S86-S91. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v56s1/v56s1a13.pdf>
- Levi, L. (1983). Gobierno. *Diccionario de Política*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Ley de ayuda alimentaria para trabajadores, (2011). Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAAT.pdf>
- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005). Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LBOGM.pdf>
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235_221217.pdf
- Ley de Productos Orgánicos (2006). Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPO.pdf>
- Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas (2007). Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCCS.pdf>
- Ley Federal de Sanidad Animal (2007). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFSA_160218.pdf
- Ley Federal de Sanidad Vegetal (1994). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/117_261217.pdf
- Ley Federal de Protección al Consumidor (1992). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/113_110118.pdf
- Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (2007). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPAS_190118.pdf



- Ley General de Salud (1984). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_081217.pdf
- Marshall, T. (1949). *Ciudadanía y clase social*. Cambridge: Reis. No. 79. 297-344. Recuperado de: <http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/52%20-%20Marshall%20-%20Ciudadania%20y%20Clase%20Social.pdf>
- National Research Council (2006). *Food insecurity and hunger in the United States: an assessment of the measure*. Panel to review the U. S. Department of Agriculture's Measurement of Food Insecurity and Hunger, Goolo S. Wunderlich and Janet L. Norwood, Editors, Committee on National Statistics, División of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, D.C.: The National Academies Press.
- NU-CEPAL (2016). *Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre. Elementos para el debate y la cooperación regionales*. Santiago: NU-CEPAL.
- Organización de las Naciones Unidas, (ONU) 2015. *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*. Recuperado de: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf
- Ortiz, A., Vázquez, V., Montes, M. (2005). La alimentación en México: enfoques y visión a futuro. *Estudios Sociales*, vol.13 (25). México: CIAD. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41702501>
- Pastori, G. (2000). Administración pública, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, (Directs.). *Diccionario de Política*. México: Ed., Siglo XXI Editores.
- Porrúa, F. (2008). *Teoría del Estado Teoría Política*. México: Porrúa, cuadragésima edición
- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) (2011). *Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos Básicos*. PESA: Centroamérica.
- Robles, H., López, F. y Rangel, G. (2009). *Informe sobre avances en el derecho a la alimentación: México*. Chile: Fundación Ayuda en Acción/International Food Security Network/Action Aid Americas/Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre.
- Sedesol (2012). *Zonas de atención prioritaria rurales 2012*. Anexo A. Recuperado de: <http://www.sisgeo.sedesol.gob.mx/sisweb2011>
- Serra, A. (2009). *Ciencia política*. México: Porrúa, vigésimo segunda ed.
- Sexto Informe de gobierno (2012). Recuperado de: http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sesto/pdf/INFORME_ESCRITO/Sexto_Informe_de_Gobierno.pdf
- Soria, G. y Palacio V. (2014). El escenario actual De la alimentación en México. *Textos y Contextos* (Porto Alegre). V. 13 (1). 128 - 142. Recuperado de: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/16223/11759>
- Urquía, F. (2014). La seguridad alimentaria en México. *Salud pública de México*, 56(supl. 1.5171). México: INSP. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342014000700014